

## DESAIN HUBUNGAN KELEMBAGAAN PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM\*

Lusy Liany

Fakultas Hukum UPN "Veteran" Jakarta  
Jl. Rs. Fatmawati No. 1, Pondok Labu Jaksel

E-mail: [lusyliany@gmail.com](mailto:lusyliany@gmail.com)

DOI: [10.15408/jch.v4i1.3198](https://doi.org/10.15408/jch.v4i1.3198)

**Abstract:** In order to improve the quality of election administration required professional election management bodies. However, it is difficult to realize if the ongoing differences of opinion among election management body itself which is between the General Election Commission (KPU), the Election Supervisory Body (Bawaslu) and the Honorary Board of Election (DKPP). This was due to a lack of clarity arrangements regarding electoral dispute resolution mechanism in the determination of electoral parties, in particular regarding the establishment of dispute settlement groove political parties. Therefore the settings must be repaired and explicitly clarified regarding the authority and responsibilities of each election management bodies.

**Keywords:** Institutions Election, Election Dispute Resolution, Establishment of Political Parties

**Abstrak:** Dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu dibutuhkan lembaga penyelenggara pemilu yang profesional. Namun, hal tersebut sulit diwujudkan apabila terus terjadi perbedaan pendapat antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri yaitu antara Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Hal tersebut disebabkan karena adanya ketidakjelasan pengaturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa pemilu dalam penetapan partai Pemilu, khususnya mengenai alur penyelesaian sengketa penetapan partai politik. Karenanya pengaturannya harus diperbaiki dan secara tegas diperjelas tentang wewenang dan tanggungjawab masing-masing lembaga penyelenggara pemilu.

**Kata Kunci:** Lembaga Penyelenggara Pemilu, Penyelesaian Sengketa Pemilu, Penetapan Partai Politik

---

\* Naskah diterima: 29 Maret 2016, direvisi: 24 April 2016, disetujui untuk terbit: 25 Mei 2016.

## Pendahuluan

Dalam suatu negara demokrasi, peranan lembaga penyelenggara pemilu merupakan salah satu persyaratan penting untuk mencapai pemilu yang demokratis. Selain itu, diperlukan regulasi tentang lembaga penyelenggara pemilu yang jelas agar terdapat kepastian hukum dalam hubungan *checks and balances* antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri. Namun, hubungan yang seimbang antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri tidak akan berfungsi dengan baik apabila terdapat ketidakjelasan pengaturan mengenai lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri.

Apabila ketidakjelasan pengaturan mengenai lembaga penyelenggara pemilu terus terjadi maka hal ini akan menjadikan lemahnya wibawa masing-masing lembaga penyelenggara itu sendiri. Ketika lembaga penyelenggara pemilu sudah lemah maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakuslah yang menguasai dan mengendalikan segala proses penyelenggaraan pemilu.

Maka dari pada itu efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara salah satunya lembaga penyelenggara pemilu sangat menentukan kualitas sistem mekanisme demokrasi yang dikembangkan oleh suatu negara.<sup>1</sup> Sekarang, konsep demokrasi dipraktikkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari suatu negara ke negara lain. Setiap negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi.<sup>2</sup> Demokrasi sendiri ialah menyangkut kesadaran, perilaku dan struktur sosial yang relatif mapan, sehingga pembaruan terhadap hukum yang harus dilakukan oleh bangsa Indonesia akan membutuhkan waktu yang relatif lama. Oleh karena itu, untuk mencapai pembaharuan hukum yang demokratis diperlukan penyusunan perundang-undangan yang jelas dan pasti.<sup>3</sup>

Adapun menurut Affan Ghaffar, kriteria negara demokrasi ialah adanya akuntabilitas, rotasi kekuasaan, rekrutmen politik, pemilihan umum, adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak dasar.<sup>4</sup> Selanjutnya menurut Franz Magnis Suseno, kriteria negara demokrasi ialah adanya negara terikat

---

<sup>1</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), h. 402.

<sup>2</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 116.

<sup>3</sup> Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 76.

<sup>4</sup> Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), h. 14.

pada hukum, kontrol efektif terhadap pemerintahan oleh rakyat, pemilu yang bebas, prinsip mayoritas, adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.<sup>5</sup>

Bagi sejumlah negara demokrasi termasuk Indonesia pemilu merupakan lambang sekaligus tolak ukur utama dari demokrasi. Melalui pemilu, demokrasi merupakan sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain bahwa pemilu merupakan simbol daripada kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.<sup>6</sup>

Menurut Kusnardi dan Harmaili, pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>7</sup> Dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat atau demokrasi terus mendapatkan pembenar dan dukungan dari banyak pemikir kenegaraan, John Stuart Mill misalnya menyatakan bahwa demokrasi itu dipilih bukan karena merupakan hak-hak pribadi secara apriori, melainkan karena akan meningkatkan mutu semua orang.<sup>8</sup> Pemilu secara umum berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politikus-politikus” yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik. Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan suatu keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis.<sup>9</sup>

Kebanyakan negara demokrasi penyelenggaraan pemilu menjadi salah satu tolak ukur dari pelaksanaan sistem demokrasi.<sup>10</sup> Maka dari pada itu penyelenggaraan pemilu yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk

---

<sup>5</sup> Juan Linz, *Menggugat Pemilu*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1999), h. 2.

<sup>6</sup> H.A Prayitno dan Trubus, *Kebangsaan, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2004), h. 119.

<sup>7</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Penghantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1983), h. 329.

<sup>8</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), h. 31.

<sup>9</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), h.60.

<sup>10</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 461.

mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Namun kenyataannya, perbedaan pendapat terus terjadi antar lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri yaitu antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bahkan perang undang-undang dan peraturanpun terjadi antar lembaga penyelenggara pemilu tersebut, terutama dalam hal penetapan partai politik peserta pemilu. Sejak ditetapkannya partai politik peserta pemilu oleh KPU, Bawaslu kebanyakan laporan pengaduan dugaan pelanggaran proses verifikasi partai politik yang dilaksanakan KPU dari partai politik yang tidak lolos dalam verifikasi tersebut.

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>11</sup> Walaupun demikian, UUD 1945 tidak mengharuskan nama lembaga tersebut adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).<sup>12</sup> Dalam pasal ini komisi dimaksud hanya dirumuskan dengan huruf kecil yaitu "suatu komisi pemilihan umum."<sup>13</sup> Oleh karena itu, nama Komisi Pemilihan Umum merupakan nama yang diberi melalui undang-undang, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945.

Tafsir itulah kemudian yang ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dimana Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) maupun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), didefinisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi pemilu. Dengan demikian, yang dipahami sebagai komisi pemilihan umum sebagaimana terdapat dalam pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan lembaga penyelenggara pemilu.

Pada saat proses penetapan partai politik peserta pemilu 2014, sebanyak 13 dari 24 partai politik yang gagal verifikasi oleh KPU mengajukan permohonan gugatan ke Bawaslu karena tidak diloloskan menjadi peserta pemilihan umum 2014. Dari Ke-13 partai politik yang mengajukan permohonan tersebut, satu yang menurut Bawaslu dapat dikabulkan permohonannya, yaitu Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) yang merupakan salah satu partai politik peserta Pemilu 2009. Dalam keputusannya, Bawaslu menetapkan

---

<sup>11</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 375.

<sup>12</sup> Jimmly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konpress, 2006), h. 237.

<sup>13</sup> Jimmly Asshidiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 81.

mengabulkan permohonan PKPI dan membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 Tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu 2014. Terkait dengan Keputusannya, Bawaslu juga memerintahkan KPU untuk menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang menetapkan PKPI sebagai peserta pemilu 2014.<sup>14</sup>

Sebagaimana dipercaya banyak kalangan yang *concern* terhadap penyelenggaraan pemilu, tahap verifikasi partai politik sebagai peserta pemilu merupakan salah satu fase yang paling krusial dan menegangkan. Sebab, di fase ini KPU menentukan nasib partai politik bisa tidaknya menjadi peserta Pemilu. Bagaimanapun, tujuan membentuk partai politik yang selanjutnya disebut parpol adalah untuk ikut serta bertarung meraih suara pemilih dalam pemilu. Karenanya, pada saat KPU menggelar rapat pleno terbuka untuk menetapkan peserta pemilu, suasana menegangkan menjadi tidak terelakkan. Ternyata seperti yang diduga sebelumnya, tidak perlu menunggu waktu lama persoalan muncul yaitu ketika KPU menyatakan tidak dapat melaksanakan keputusan Bawaslu yang mengabulkan permohonan PKPI menjadi peserta pemilu.<sup>15</sup>

Pro-kontra menjadi jauh lebih mengemuka begitu KPU sampai pada kesimpulan tidak akan melaksanakan keputusan Bawaslu tersebut. Sebagian pihak berpendapat bahwa langkah KPU tidak dapat dibenarkan sama sekali dan dapat dinilai sebagai bentuk pelecehan terhadap Bawaslu. Sementara itu, di sisi lain banyak pihak justru dapat menerima dan membenarkan langkah KPU. Pertanyaannya, bagaimana menjelaskan silang sengkaret tentang penyelesaian sengketa yang bermula dari hasil verifikasi partai politik peserta pemilu tersebut. Pertanyaan ini menjadi penting dikemukakan karena peranan Bawaslu dalam proses penyelesaian verifikasi dapat dikatakan sama sekali baru. Tidak hanya itu, pengaturan soal ini pun dapat dikatakan masih sangat baru.<sup>16</sup>

Padahal seperti yang kita jelaskan diatas salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan Pemilu terletak pada kesiapan dan profesionalitas Penyelenggara Pemilu itu sendiri, baik dari KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Ketiga institusi ini telah diamanatkan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pemilu menurut fungsi, tugas dan kewenangannya masing-masing. Berhubungan

---

<sup>14</sup> Fransiska Ninditya, "*Episode KPU vs Bawaslu Jelang Pemilu*", <http://www.antaranews.com/berita/357888/episode-kpu-vs-bawaslu-jelang-pemilu>, diunduh tanggal 20 Maret 2014.

<sup>15</sup> "Sengkaret Sengketa Pemilu", Sindo, 18 Februari 2013.

<sup>16</sup> "Sengkaret Sengketa Pemilu", Sindo, 18 Februari 2013.

dengan permasalahan diatas maka persoalannya adalah bagaimana kewenangan KPU dan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa verifikasi penetapan partai politik peserta pemilu?

### Arti Penting Kejelasan Rumusan Pasal

Undang-undang adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakan akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian hukum.<sup>17</sup> Untuk mencapai kepastian hukum tersebut diperlukan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik yang mana asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.<sup>18</sup>

Dari 12 faktor yang mempengaruhi ketaatan hukum secara umum menurut C.G Howard dan R.S Mummers dalam *Law its Nature and Limits* salah satunya kejelasan rumusan dari substansial aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum itu. Jadi, perumusan substansi aturan hukum itu harus dirancang dengan baik, ditulis dengan jelas dan mampu dipahami secara pasti.<sup>19</sup> Terdapat tiga bentuk keberlakuan hukum yang berkaitan dalam keberlakuan hukum normatif yaitu keberlakuan sosial atau faktual, keberlakuan yuridik dan keberlakuan moral.<sup>20</sup> Selanjutnya Ahmad Yani mengatakan kualitas legislasi yang rendah dapat dilihat dari aspek materi hukumnya yang saling tumpang tindih (*overlapping*) dan tidak konsisten.<sup>21</sup>

Lebih lanjut, Yuliandri mengatakan salah satu aspek yang berperan untuk menghasilkan undang-undang yang tangguh (prinsip keberlanjutan) adalah dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>22</sup> Selain itu diperlukannya kejelasan rumusan yang mana setiap perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis

---

<sup>17</sup> L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2001), h. 80-81.

<sup>18</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, (Jakarta: Liberty, 2006), h. 11

<sup>19</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Intepesati Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 376.

<sup>20</sup> Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Terjemahan dari *Vijf Stellingen over Rechtssfilosofie*, Alih Bahasa Arief Sidharta, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), h. 46.

<sup>21</sup> Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), h. 106.

<sup>22</sup>Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*,(Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h.167.

perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.<sup>23</sup> Maka yang perlu dilakukan adalah mengusahakan agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk memenuhi asas-asas pembentukan yang patut dan baik.<sup>24</sup>

Senada dengan hal diatas, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa persoalan yang mungkin timbul di dalam undang-undang adalah ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan pasal-pasal tertentu. Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.<sup>25</sup> Kepastian hukum merupakan syarat untuk melahirkan ketertiban. Untuk mencapai ketertiban hukum diperlukan adanya keteraturan. Hukum diartikan sebagai tata hukum atas hukum positif tertulis yang seharusnya memberikan kepastian. Kepastian hukum diharapkan dapat menjadi pedoman bagi para pihak yang terlibat didalamnya.

Demi salah satu kunci sukses atau tidaknya penyelenggaraan pemilu tergantung pada aturan main yang dibuat. Sulit berharap pemilu dapat berjalan baik jika bibit-bibit persoalan telah ditabuh dalam undang-undang pemilu itu sendiri. Undang-undang saat ini, pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU Pemilu). Dengan sejarah panjang penyelenggara pemilu legislatif, idealnya Indonesia sudah memiliki sebuah regulasi yang tangguh. Dalam arti, memiliki undang-undang pemilu yang dapat digunakan secara berkelanjutan, dimana kepastian dan konsistensi menjiwai seluruh materi muatannya, sehingga terdapat patokan hukum yang jelas.<sup>26</sup>

Dalam penyelenggaraan pemilu, sangat sulit dihindari terjadinya pelanggaran dan sengketa, karena dalam penyelenggaraan pemilu banyak sekali kepentingan yang terlibat. Satu-satunya menyelesaikan semua pelanggaran dan sengketa melalui jalur hukum, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>27</sup> Hanya saja hal itu tidak terlihat di dalam

---

<sup>23</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5.

<sup>24</sup> Abdul Aziz, *Negara, Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2011), h. 202.

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), h. 16-18.

<sup>26</sup> Khairul Fahmi, "Ranjau-Ranjau Pemilu 2014", dalam *Jurnal Konstitusi* Vol. II, No. 1, September 2013, h. 53.

<sup>27</sup> Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2009), h. 265.

regulasi pemilu yang sangat jauh dari harapan. Berbagai materi yang terdapat didalamnya belum sepenuhnya dapat memberikan kepastian dengan pengaturan yang konsisten. Dalam arti Undang-Undang Pemilu masih banyak mengandung banyak kelemahan. Salah satu diantaranya adalah ketidakpastian dan ketidakkonsistenan pengaturan tentang penyelesaian masalah hukum pemilu, khususnya terkait mekanisme penyelesaian sengketa pemilu. Dalam hal ini substansi norma undang-undang tersebut masih menyisakan persoalan.<sup>28</sup>

### Jenis Pelanggaran Dalam Pemilu

Tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai dari:<sup>29</sup> perencanaan program dan anggaran, penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu, pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan, pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, masa kampanye pemilu, masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil pemilu, dan pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang biasa disebut UU pemilu legislatif, membedakan tiga jenis pelanggaran dalam pemilihan umum, yaitu; tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

*Pertama*, tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu. Tindak pidana pelanggaran mulai dari memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih hingga mengumumkan hasil survei pada masa tenang.<sup>30</sup> Sementara untuk tindak pidana kejahatan, mulai dari menghilangkan hak pilih orang lain sampai dengan petugas pemilu yang tidak menindaklanjuti temuan atau laporan pelanggaran.<sup>31</sup>

*Kedua*, pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan pemilu di luar tindak

---

<sup>28</sup> Khairul Fahmi, "Ranjau-Ranjau Pemilu 2014", h. 54.

<sup>29</sup> Undang-Undang No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 4 ayat (2).

<sup>30</sup> Undang-Undang No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 273-291.

<sup>31</sup> Undang-Undang No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 292-321.



pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.<sup>32</sup> Karena pelanggaran ini menyangkut administrasi pelaksanaan pemilu, maka semua pelanggaran terhadap peraturan KPU, merupakan pelanggaran administrasi. Hanya saja UU No. 8 tahun 2012 tidak menyebutkan secara khusus jenis dan bentuk sanksi pelanggaran administrasi. Sanksi langsung dikaitkan dengan proses administrasi, mulai dari peringatan lisan, peringatan tertulis, hingga pembatalan sebagai peserta pemilu atau calon anggota legislatif.

*Ketiga*, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedomankan sumpah dan janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Menurut UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, kode etik penyelenggaraan pemilu disusun dan ditetapkan oleh DKPP dengan tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggaraan pemilu. Adapun sanksi bagi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu terdiri dari teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap.<sup>33</sup>

Terkait persoalan mekanisme penyelesaian persoalan hukum pemilu, dalam UU No. 15 Tahun 2011, setidaknya terdapat enam institusi yang terlibat dalam penyelesaiannya, yaitu: Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Kepolisian, Kejaksaan, dan Badan Peradilan (peradilan umum dan peradilan tata usaha negara).

KPU beserta jajarannya berwenang menindaklanjuti temuan dan laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilu yang disampaikan pengawas pemilu. Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa pemilu dan meneruskan laporan pelanggaran pemilu kepada instansi lain yang berwenang. Adapun DKPP bertugas menyelesaikan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu. Sedangkan kepolisian dan kejaksaan terlibat dalam menangani perkara dugaan tindak pidana pemilu yang terjadi dalam setiap tahapan pemilu.<sup>34</sup>

Khusus untuk penyelesaian sengketa pemilu dilakukan oleh Bawaslu dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Di mana semua sengketa terlebih dahulu harus melalui penyelesaian oleh Bawaslu, jika tidak dapat diselesaikan oleh Bawaslu, maka akan diselesaikan melalui PTTUN. Ketentuan yang mengembalikan fungsi Bawaslu sebagai lembaga penyelesai sengketa

---

<sup>32</sup> Undang-Undang No 8 tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 253.

<sup>33</sup> Undang-Undang 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu, Pasal 110.

<sup>34</sup> Khairul Fahmi, "Ranjau-Ranjau Pemilu 2014", h. 54.

pemilu merupakan perluasan tugas dan wewenang lembaga pengawas pemilu. Memang keputusan lembaga pengawas pemilu sebagai penyelesai sengketa masih bisa dibawa ke PTTUN oleh pihak-pihak yang tidak puas atas keputusan lembaga pengawas pemilu. Namun keputusan yang masih bisa diajukan ke PTTUN itu sebatas sengketa yang disebabkan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tentang daftar calon tetap anggota legislatif. Artinya, di luar kasus sengketa yang disebabkan oleh dua keputusan penyelenggara pemilu tersebut, keputusan Bawaslu dan jajarannya dalam menyelesaikan sengketa bersifat final dan mengikat.<sup>35</sup>

### **Mekanisme Penyelesaian Sengketa Penetapan Partai Politik**

Adapun yang dimaksud sengketa pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>36</sup> Merujuk ketentuan ini, secara eksplisit jenis sengketa pemilu dibagi menjadi dua; 1). Sengketa antar peserta pemilu, 2). Sengketa antar peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya KPU.

Untuk menyelesaikan sengketa di atas, Bawaslu melakukan tahapan penyelesaian sengketa sebagaimana diatur dalam Pasal 258 ayat (4) dan ayat (5) UU Pemilu. Ketentuan tersebut menyatakan:

- Pasal 258 ayat (4). Bawaslu melakukan penyelesaian sengketa pemilu melalui tahapan:
  - a. Menerima dan mengkaji laporan atau temuan dan
  - b. Mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat
- Pasal 258 ayat (5). Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b Bawaslu memberikan alternatif penyelesaian kepada pihak yang bersengketa.

Berdasarkan aturan tersebut, secara umum proses penyelesaian sengketa pemilu menempatkan Bawaslu sebagai penengah antara pihak-pihak

---

<sup>35</sup> Didik Supriyanto, Veri Junaidi, Devi Darmawan, *Penguatan Bawaslu*, (Jakarta: Perludem, 2012), h. 89.

<sup>36</sup> Undang-Undang No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 257.

yang bersengketa, baik antar peserta pemilu maupun antara peserta pemilu dengan KPU sebagai penyelenggara pemilu. Sebagai penengah Bawaslu diberikan kewenangan untuk mengeluarkan keputusan penyelesaian sengketa. Hal itu diatur dalam Pasal 259 ayat (1) UU Pemilu (1) menyatakan bahwa “keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa pemilu merupakan putusan terakhir dan mengikat kecuali keputusan terhadap sengketa pemilu yang berkaitan dengan verifikasi parpol peserta pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi/kabupaten/kota. Sebagai salah satu bentuk pengecualian, penyelesaian sengketa pemilu yang merupakan ujung dari verifikasi parpol peserta pemilu, keputusan Bawaslu jelas tidak memiliki kekuatan hukum final dan mengikat”. Ketentuan tersebut secara eksplisit membagi keputusan Bawaslu menjadi dua: a). Keputusan yang bersifat terakhir dan mengikat, b). Keputusan yang tidak bersifat terakhir dan mengikat.

Keputusan Bawaslu yang bersifat tidak terakhir dan (final) dan mengikat adalah keputusan dalam menyelesaikan sengketa antar peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu akibat dikeluarkannya KPU terkait verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Sedangkan keputusan yang tidak bersifat terakhir dan mengikat adalah keputusan penyelesaian sengketa selain untuk dua jenis sengketa tersebut. Khusus terkait penyelesaian sengketa verifikasi Partai Politik verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota prosedurnya disamping mengacu pada ketentuan Pasal 258 UU Pemilu juga merujuk pada ketentuan Pasal 259 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Pemilu:

- Sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diselesaikan terlebih dahulu di Bawaslu (Pasal 259 ayat 2);
- Dalam hal sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD dan DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diselesaikan, para pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan KPU dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan tinggi tata usaha negara (Pasal 259 ayat 3);
- Seluruh proses pengambilan keputusan Bawaslu wajib dilakukan melalui proses yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan (Pasal 259 ayat 4).

Berdasarkan pasal 259 ayat (2) di atas penyelesaian sengketa terkait keputusan KPU tentang verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota oleh Bawaslu merupakan upaya tahap pertama atau dalam Pasal 269 ayat (1) UU Pemilu disebut dengan upaya administratif. Sebagai upaya penyelesaian tahap pertama, maka putusan penyelesaian sengketa pada tahap ini tidak bersifat final. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 259 ayat (1) yang secara langsung mengatur adanya keputusan Bawaslu yang tidak bersifat final. Oleh karena itu, terbuka ruang untuk dilakukan upaya berikutnya setelah Bawaslu mengeluarkan keputusan penyelesaian sengketa. Upaya tersebut dilakukan melalui PTTUN.

Keputusan sengketa oleh Bawaslu dan jajarannya yang bersumber pada keputusan KPU tentang penetapan partai politik pemilu dan keputusan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota masih bisa di gugat ke PTTUN dengan alasan :<sup>37</sup>

- a. Materi keputusan Bawaslu tersebut terkait langsung dengan proses dan hasil pemilu, sehingga status kepesertaan partai politik dan pencalonan harus berdasarkan keputusan penyelenggara pemilu yang mempunyai wewenang penuh menyelenggarakan pemilu.
- b. Koreksi terhadap dua keputusan itu yaitu KPU dan Bawaslu hanya bisa dilakukan oleh lembaga peradilan, sementara Bawaslu dan jajarannya dalam desain kelembagaan pemilu bukanlah lembaga peradilan.

Sebelumnya muncul kekhawatiran, bahwa lembaga peradilan tata usaha pemilu tidak mampu menyelesaikan perkara-perkara sengketa pemilu dengan baik, karena ketidakpahaman para hakim peradilan tata usaha negara tentang filosofi, prinsip, manajemen dan hukum pemilu. Selain itu banyak pihak meragukan independensi dan netralitas para hakim peradilan tata usaha negara. Kekhawatiran tersebut juga diperkuat oleh bukti-bukti yang menunjukkan banyak perkara sengketa pemilu yang dibawa ke peradilan tata usaha negara, menghasilkan keputusan kontroversial sehingga menimbulkan masalah baru.

Para pembuat UU Nomor 8 Tahun 2012 menyadari kekhawatiran tersebut, sehingga memberi penguatan kepada peradilan dan hakim tata usaha negara yang diberi wewenang menyelesaikan sengketa pemilu melalui dua kebijakan:<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Didik Supriyanto, Veri Junaidi, Devi Darmawan, h. 101.

<sup>38</sup> Didik Supriyanto, Veri Junaidi, Devi Darmawan, *Ibid*, h. 101-102

- a. Undang-undang menetapkan bahwa keputusan sengketa yang dikeluarkan oleh Bawaslu dan jajarannya terkait dengan kepersertaan dan pencalonan, langsung digugat ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha (PTTUN) yang merupakan pengadilan tingkat dua. Bukan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang merupakan pengadilan tingkat pertama. Namun putusan PTTUN belum sepenuhnya final, karena masih bisa diajukan permohonan ke Mahkamah Agung (MA). Pertimbangan menunjuk langsung PTTUN untuk menyelesaikan sengketa pemilu, selain pertimbangan efisiensi juga karena asumsi bahwa hakim di pengadilan tingkat kedua memiliki pengetahuan dan pengalaman yang lebih baik dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara.
- b. Undang-undang memerintahkan kepada MA, untuk membentuk majelis khusus tata usaha negara pemilu yang diberi wewenang memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa pemilu. Majelis khusus ini terdiri dari hakim karier di lingkungan peradilan tinggi tata usaha negara, yang punya pengalaman setidaknya selama 3 tahun. Selanjutnya pada saat menangani perkara sengketa pemilu, para hakim khusus tersebut dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain. Mereka juga disyaratkan memiliki pengetahuan pemilu, sehingga sebelum bekerja sebagai hakim khusus mereka harus belajar dan meningkatkan pengetahuan ke pemilu melalui lokakarya atau pelatihan.

Berdasarkan pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya, selalu saja terdapat partai politik yang tidak bisa menerima keputusan KPU saat namanya dicoret dari daftar peserta pemilu. Mereka mengklaim telah memenuhi semua persyaratan menjadi peserta pemilu, dan balik menuduh KPU tidak bersikap *fair* dalam melakukan verifikasi administrasi dan faktual. Persyaratan administrasi yang banyak (mulai dari jumlah pengurus, jumlah kantor, hingga jumlah anggota) serta verifikasi anggota yang menggunakan metode sampling, menjadi sumber kesimpangsiuran penetapan partai politik peserta pemilu.<sup>39</sup>

Verifikasi adalah penelitian atau pemeriksaan yang bertujuan membuktikan kebenaran. Verifikasi partai berarti penelitian atau pemeriksaan untuk membuktikan kebenaran hal-hal ihwal partai. Sebagaimana pemilu, partai adalah multi-sistem. Sub-sistem partai amat luas seperti personalia (orang), aktivitas, sistem pengelolaan, dan sebagainya. Personalia partai menyangkut pengurus dan pendukung (konstituen). Sistem pengelolaan

---

<sup>39</sup> Didik Supriyanto, Veri Junaidi, Devi Darmawan, *Ibid*, h. 103.

sekurangnya meliputi administrasi, organisasi, dan keuangan. Adapun aktifitas partai mencakup berbagai kegiatan dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi partai (pendidikan dan sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, menyerap, memadukan dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang berbeda-beda, pengendalian konflik). Dengan demikian, tujuan permukaan (artifisial) verifikasi partai adalah membuktikan kebenaran dimensi-dimensi partai tersebut di atas (personalia, aktivitas, dan sistem). Keterbuktian syarat-syarat yang diajukan dengan kondisi lapangan menjadi kunci. Adapun tujuan inti (substansial) verifikasi partai untuk membuktikan tanggungjawab partai dan keterdukungan.<sup>40</sup>

Sebelumnya, partai politik yang tidak puas atas keputusan KPU mengajukan gugatan kemana-mana: pengawas pemilu, peradilan umum dan peradilan tata usaha negara. Kini setelah UU Nomor 8 Tahun 2012 menetapkan jalur gugatan ke Bawaslu dan PTTUN, maka partai politik akan memaksimalkan peluang menggugat. Mereka akan mengajukan permohonan sengketa ke Bawaslu dan jika tidak puas dengan keputusan dengan keputusan Bawaslu mereka akan maju ke PTTUN, dan jika masih tidak puas dengan putusan hakim PTTUN, mereka pasti kasasi ke MA. Di lain pihak, KPU yang menjadi pihak termohon juga akan bertahan posisinya, bahwa keputusannya sudah benar. Mereka diberi kesempatan 3 hari sejak dikeluarkannya keputusan Bawaslu untuk menyampaikan gugatan ke PTTUN,<sup>41</sup> 7 hari sejak dikeluarkannya putusan PTTUN untuk menyampaikan kasasi ke MA. Dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara hakim khusus hukum tata usaha negara pemilu memiliki waktu 21 hari, serta MA memiliki waktu 30 hari.

Hanya saja alur penyelesaian sengketa pemilu, khususnya yang diatur dalam Pasal 259 Undang-Undang Pemilu masih mengandung banyak persoalan, terutama terkait kepastian hukum dan konsistensi rumusan norma. Pasal 259 UU Pemilu pada dasarnya mengatur tentang sifat putusan penyelesaian sengketa Bawaslu serta akibat hukum jika sengketa pemilu tidak dapat diselesaikan. Dalam ketentuan tersebut, apabila sengketa verifikasi dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak dapat diselesaikan, maka para pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan KPU dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan tinggi tata usaha negara.

Sebagian kalangan memahami, ketentuan di atas hanya menempatkan partai politik sebagai satu-satunya pihak yang dapat mengajukan gugatan ke

---

<sup>40</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h. 39-40

<sup>41</sup> Undang-Undang No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 269 ayat (2) (6) (8) (9).

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut dengan PTTUN. Penilaian ini memang tidak sepenuhnya keliru. Sebab, berdasarkan frasa “*dirugikan oleh keputusan KPU*”, maka hanya partai politiklah sebagai pihak yang sangat dirugikan. Sementara KPU bukanlah pihak yang dirugikan oleh keputusannya sendiri. Oleh karenanya, KPU pun dianggap berhak mengajukan keberatan atau gugatan ke PTTUN. Hal ini sebagaimana digambarkan oleh Khairul Fahmi yang menegaskan bahwa:

“Kontradiksi berpikir demikian seakan melupakan frasa ‘para pihak’ dalam ketentuan tersebut. Dalam menyelesaikan sengketa pemilu, yang bertindak sebagai para pihak adalah partai politik dan KPU. Frasa dimaksud tidak dapat menafikan pemahaman bahwa KPU pun berhak mengajukan keberatan atas keputusan penyelesaian sengketa oleh Bawaslu. Secara *a contrario*, jika partai politik sebagai pemohon diberi hak mengajukan gugatan ke PTTUN semestinya KPU pun memiliki hak yang sama. Sebab, KPU juga berkepentingan untuk mempertahankan keputusan yang dikeluarkannya. Selanjutnya Khairul Fahmi mengatakan bahwa Kontradiksi pemahaman di atas dipicu kerancuan dalam perumusan norma undang-undang. Sebab kata “keputusan KPU” tidak sinkron dengan frasa “para pihak”.

Semestinya, jika ingin membatasi hanya partai politik yang berhak mengajukan gugatan atas putusan Bawaslu, maka frasa “para pihak” harus diganti dengan kata “pihak”. Sedangkan bila ingin memberi ruang yang sama bagi partai politik dan KPU sebagai para pihak yang ingin bersengketa, maka “KPU” seharusnya diganti dengan “Bawaslu” agar maksud penggunaan frasa “para pihak” menjadi relevan untuk digunakan dalam ketentuan ini.<sup>42</sup>

Dalam perkembangannya, ketidakpastian norma ini telah menimbulkan berbagai persoalan dan kegaduhan dalam penyelenggara Pemilu 2014. Masih segar dalam ingatan berbagai persoalan dan kegaduhan penyelenggara Pemilu 2014, salah satunya pada tahap penetapan peserta pemilu 2014, KPU hanya meloloskan 10 partai politik dari 34 partai politik yang diverifikasi secara faktual. Sedangkan 24 partai politik lainnya dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta pemilu 2014. Keputusan inipun kembali dijadikan objek sengketa di Bawaslu. Dari sejumlah partai politik yang mengajukan permohonan penyelesaian sengketa, satu di antara permohonan tersebut dikabulkan Bawaslu, yaitu permohonan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).

Terhadap permohonan penyelesaian sengketa yang diajukan PKPI, Bawaslu mengeluarkan keputusan Nomor 012/SP-2/Set/Bawaslu/I/2013 tanggal 5 Februari 2013 dengan amar berbunyi: a). Mengabulkan permohonan

---

<sup>42</sup> Khairul Fahmi, “*Ranjau-Ranjau Pemilu 2014*”, h. 58.

permohon; b). Membatalkan Keputusan KPU Nomor 05/Kpts/KPU Tahun 2013 sepanjang untuk Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia; c). Menerbitkan keputusan Bawaslu tentang Penetapan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia sebagai peserta Pemilu 2014; d). Memerintahkan kepada KPU untuk melaksanakan keputusan ini.

Dalam kasus ini Bawaslu memahami, sesuai pasal 259 UU Pemilu, keputusan yang dikeluarkan terkait PKPI adalah final. Sebab KPU dianggap tidak lagi memiliki upaya hukum untuk melakukan perlawanan dengan mengajukan gugatan melalui PTTUN. Dalam konteks ini, Bawaslu menempatkan putusannya terkait sengketa verifikasi final bagi KPU, namun tidak final bagi partai politik. Sementara bagi KPU, pasal 259 ayat (1) UU Pemilu dipahami sebagai dasar untuk menempatkan keputusan Bawaslu sebagai putusan yang tidak final. Di mana, norma ini juga dijadikan alasan untuk tidak melakukan upaya hukum atas putusan Bawaslu. Secara bersamaan, merujuk ketentuan ini. KPU juga memilih untuk tidak melaksanakan putusan Bawaslu.

Terkait dengan permasalahan ini pun para ahli pun mempunyai pendapat yang berbeda-beda. Menurut Khairul Fahmi, putusan Bawaslu secara prinsip telah menyimpang dari batas kewenangan Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa verifikasi calon peserta pemilu. Sesuai pasal 259 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2012, seharusnya Bawaslu cukup memposisikan diri sebagai mediator yang hanya memutuskan apakah sengketa yang diajukan dapat diselesaikan atau tidak. Bukan justru mengeluarkan putusan yang seakan memposisikan Bawaslu sama seperti badan peradilan. Pada akhirnya, putusan bawaslu inipun menjadi pemicu ketegangan hubungan antara KPU dengan Bawaslu.<sup>43</sup>

Lebih lanjut Khairul Fahmi mengatakan bahwa:

“Perbedaan penafsiran norma undang-undang tersebut juga dianggap sebagai pelanggaran kode etik yang berujung dengan dilaporkannya Komisioner KPU kepada DKPP oleh Bawaslu. Sehingga dalam kasus ini Bawaslu sebagai pengawas pemilu cenderung terjebak dalam pengawasan yang *overacting*. Jika sikap seperti ini tetap dipertahankan, dikhawatirkan pengawasan pemilu oleh Bawaslu tidak akan berjalan secara sehat. Sehingga penanganan persoalan pemilu dengan cara-cara yang selama ini digunakan hanya akan menimbulkan kegaduhan dalam penyelenggara Pemilu 2014.”

---

<sup>43</sup> Khairul Fahmi, “*Ranjau-Ranjau Pemilu 2014*”, h. 68.



Menurut pendapat Saldi Isra mengatakan bahwa:

“Apabila dikaitkan dengan keputusan Bawaslu yang mengabulkan permohonan PKPI, dalam konteks Pasal 259 ayat (1) UU No 8 Tahun 2012, KPU dapat saja memilih salah satu diantara tiga sikap berikut, yaitu : (1) menerima putusan Bawaslu; (2) menolak dengan cara tidak melaksanakan putusan Bawaslu; dan (3) mendingkan saja putusan Bawaslu. Dari pilihan yang tersedia, menerima putusan Bawaslu menjadi cara paling aman. Namun karena menilai putusan tersebut tidak mempertimbangkan fakta yang sesungguhnya, KPU memilih menolak melaksanakan putusan Bawaslu untuk menjadikan PKPI sebagai salah satu partai politik peserta Pemilu 2014. Sikap KPU yang memilih menolak bagi Bawaslu dan PKPI, sikap tersebut jelas mengecewakan. Namun penolakan yang dilakukan KPU dengan cara tidak akan melaksanakan putusan Bawaslu masih jauh lebih baik dibandingkan dengan mendingkan saja. Dengan sikap seperti itu, masalah PKPI belum dapat diselesaikan. Karena itu, sesuai dengan Pasal 259 ayat (3) UU No 8/2012, pihak yang merasa kepentingannya dirugikan KPU dapat mengajukan gugatan tertulis ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Artinya, sekiranya mengajukan ke PTTUN, badan peradilan ini akan menjadi tempat paling tepat menilai akurasi data keterpenuhan syarat verifikasi faktual PKPI.”<sup>44</sup>

Selanjutnya, Abdul Malik Haramain mengatakan bahwa:

“Langkah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang tidak melaksanakan perintah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk meloloskan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) menjadi peserta Pemilu 2014, dinilai sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka sikap KPU konstitusional. Pasal 259 Undang-Undang Pemilu Nomor 8 tahun 2012, jelas menjadi payung hukum KPU dalam bersikap. Selain memiliki payung hukum, Haramain juga meyakini KPU tentunya memiliki data yang kuat, sehingga tidak bisa menerima melaksanakan putusan Bawaslu tersebut. Rekomendasi Bawaslu itu bisa dilaksanakan atau tidak, tergantung KPU. Saya yakin penolakan KPU untuk melaksanakan rekomendasi, didasarkan oleh data yang dimiliki KPU, jadi tidak asal menolak.”<sup>45</sup>

Lain halnya dengan pendapat para ahli di atas, Yusril Ihza Mahendra berpendapat bahwa “putusan Bawaslu final dan mengikat. Kalau Bawaslu mengatakan yang 10 parpol peserta Pemilu harus ditambah, ya harus ditambahkan”.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Sengkarut Sengketa Pemilu.

<sup>45</sup> Sidik Pramono, “KPU Tak Loloskan PKPI Ikut Pemilu” <http://www.harianhaluan.com/index.php/berita/nusantara> diakses tanggal 3 Februari 2014

<sup>46</sup> “Keputusan KPU dinilai sesuai aturan”, <http://www.jpnn.com/read/2013/01/15/154486>, diakses tanggal 2 Februari 2014.

Irman Putra Sidin salah satu pakar Hukum Tata Negara juga mengemukakan pendapatnya:

“Konflik antara Badan Pengawas Pemilu dan Komisi Pemilihan Umum dalam menyikapi pelaksanaan keputusan Bawaslu yang meloloskan PKPI peserta pemilu tidak perlu terjadi. Menurut Irman, akar persoalan kewenangan dua lembaga terjadi karena tafsir yang terlalu sempit atas Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur penyelenggara pemilu yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum. Penyelenggaraan pemilu dilakukan KPU (k kecil p kecil u kecil) ditafsirkan sebagai KPU dan Bawaslu. Harapannya ke depan, penyelenggaraan pemilu tidak lagi dimiliki KPU saja, tapi Bawaslu juga sebagai pelaksana dan pengawas. Dengan tafsir ini baik KPU dan Bawaslu memiliki relasi yang setara, dimana ada fungsi *check and balances*”.

Selanjutnya Irman Putra Sidin mengatakan:

“Mungkin KPU merasa lebih karena diartikan satu-satunya penyelenggara pemilu. Sebagai lembaga penyelenggara pemilu, Bawaslu selain berfungsi pengawasan dilengkapi dengan fungsi kehakiman yang putusannya bersifat eksekutorial. Sehingga putusan Bawaslu atas PKPI harus ditindaklanjuti KPU dengan menetapkan sebagai peserta pemilu. Kalau memang ternyata Bawaslu sudah memberi ruang itu, tidak ada kerugian KPU untuk meloloskannya. Kalau KPU tidak mau melaksanakan, bisa saja. Tapi harus ada upaya hukum KPU untuk menolaknya, tidak bisa secara sepihak dengan tidak melaksanakan.”<sup>47</sup>

Dengan polemik yang cukup melelahkan, akhirnya sengketa inipun berlanjut ke meja Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). PTTUN dalam putusannya mengabulkan permohonan PKPI dengan membenarkan keputusan Bawaslu.<sup>48</sup> Dilain pihak, Bawaslu juga melaporkan komisioner KPU ke DKPP karena tidak melaksanakan keputusannya.<sup>49</sup>

Kelembagaan negara kita mengalami perkembangan sejak masa reformasi, penataan kelembagaan negara termasuk didalamnya lembaga penyelenggara pemilu. Penataan tersebut yang demikian bukan tanpa kelemahan. Salah satu potensi kelemahan itu adalah kecenderungan munculnya ketegangan hubungan. Ketegangan hubungan dapat terjadi karena perbedaan penafsiran kedudukan dan wewenang antara lembaga yang saling berhimpitan. Perbedaan penafsiran ini dapat terjadi karena kurang jelasnya

---

<sup>47</sup> Rahmad Hidayat, “Konflik KPU-Bawaslu Tidak Perlu Terjadi” [http://www.tribunnews.com/nasional/2013/04/05/diunduh\\_tanggal\\_3\\_Februari\\_2014](http://www.tribunnews.com/nasional/2013/04/05/diunduh_tanggal_3_Februari_2014).

<sup>48</sup> Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 25G/203/PT.TUN.JKT.

<sup>49</sup> Badan Pengawas Pemilihan Umum, Surat Nomor :157/Bawaslu/III/2013.

pengaturan hubungan antar lembaga tersebut ataupun karena adanya perbedaan pemahaman terhadap aturan tersebut.<sup>50</sup>

Pada saat hubungan antar lembaga penyelenggara pemilu sudah sampai pada ketegangan, kondisi itu tidak hanya berdampak pada lembaga yang bersangkutan, tetapi juga pada kepentingan bangsa. Oleh karena itu, desain hubungan kelembagaan penyelenggara pemilu harus tetap dijaga dengan baik. *Check and Balances* dapat dilaksanakan tanpa harus memaknainya sebagai hubungan yang selalu berada dalam situasi ketegangan. *Check and Balances* dapat dilakukan dalam kerangka kerja sama untuk mencapai tujuan bersama yaitu untuk mencapai tujuan pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan amanat konsitusi.

### Penutup

Persoalan mekanisme alur penyelesaian sengketa penetapan partai politik peserta pemilu di atas, tidak terlepas dari konsekuensi ketidakjelasan pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu dalam UU Pemilu. UU Pemilu yang multitafsir dan tidak konsisten ini terlihat dalam rumusan normanya salah satunya dalam Pasal 259 UU Pemilu. Dalam perkembangannya, ketidakpastian norma ini telah menimbulkan berbagai persoalan Penyelenggara Pemilu 2014 khususnya antara KPU dan Bawaslu. Oleh karena itu, agar pemilu mendatang dapat berjalan dengan baik dan teratur, maka diperlukan perbaikan mengenai Regulasi UU Pemilu khususnya mengenai alur penyelesaian sengketa penetapan partai politik peserta pemilu, dan harus secara jelas serta tegas mengatur desain hubungan kelembagaan penyelenggara pemilu, baik KPU, Bawaslu dan DKPP. Serta, ditingkatkannya koordinasi antar lembaga penyelenggara pemilu yaitu antara KPU, Bawaslu dan DKPP.

---

<sup>50</sup> Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), h. 105-106.

## Pustaka Acuan

### Buku

- Abdullah, Rozali, 2009. *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Ali, Achmad, 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Intrepesati Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana.
- Ali, Zainuddin, 2008. *Sosiologi Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshidiqie, Jimly, 2009. *Penghantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- ....., 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konpress.
- ....., 2011. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika
- ....., 2009. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Aziz, Abdullah, 2011. *Negara, Hukum dan Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Fahmi, Khairul, 2011. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Kusnardi. Moh., dan Ibrahim ,Harmaili, 1983. *Penghantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sinar Bakti.
- Linz, Juan, 1999. *Menggugat Pemilu*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- M. Gaffar, Janedri, 2012. *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Mahfud MD. Moh., *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mertokusumo, Sudikno, 2006. *Penemuan Hukum*, Jakarta:Liberty.
- Prayitno. H.A dan Trubus, 2004. *Kebangsaan, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Universitas Trisaksi.
- Prihatmoko.Joko J, 2008. *Mendemokratiskan Pemilu*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sidharta, Arie, 2009. *Meuwissen Tentang Pengembangan Gukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Soekanto, Soerjono, 2011. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Supriyanto,Didik dkk,2012. *Penguatan Bawaslu*, Jakarta: Perludem.

## **Desain Hubungan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu**

- Suseno, Franz Magnins, 1997. *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Tutik, Titik Triwulan, 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana.
- Van Apeldoorn. L.J., 2001. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Yani, Ahmad, 2011. *Pasang Surut Kinierja Legislasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Yuliandri. 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: Rajawali Pers.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu*.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Keputusan Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Tahun 2014*.
- Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, *Putusan Nomor 25G/203/PT.TUN.JKT*.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Surat Nomor :157/Bawaslu/III/2013*.

### **Jurnal**

- Fahmi, Khairul. 2013. *"Ranjau-Ranjau Pemilu 2014"*, Jurnal Konstitusi, Volume 2 Nomor 1, September 2013, Padang: PUSaKO-FH Universitas Andalas.

### **Koran**

- Seputar Indonesia, *"Sengkarut Sengketa Pemilu"*, 18 Februari 2013.

**Website**

Pramono,Sidik. KPU Tak Loloskan PKPI Ikut Pemilu,  
<http://www.harianhaluan.com/index.php/berita/nusantara>  
diakses tanggal 3 Februari 2014

Keputusan KPU dinilai sesuai atura, <http://www.jpnn.com/read/2013/01/15/154486>, diakses tanggal 2 Februari 2014.

Hidayat, Rahmad. Konflik KPU-Bawaslu Tidak Perlu Terjadi,  
<http://www.tribunnews.com/nasional/2013/04/05/diakses> tanggal  
3 Februari 2014.

Ninditya,Fransiska. *Episode KPU vs Bawaslu Jelang Pemilu*,  
<http://www.antaraneews.com/berita/357888/episode-kpu-vs-bawaslu-jelang-pemilu>, diakses tanggal 20 Maret 2014.